

# A Centralidade do “PDE” e do “PAR” no acesso à política educacional: a experiência de gestão na microrregião de Foz do Iguaçu, no Paraná

*The importance of “PDE” and “PAR” in the access to educational policy: the management experience in the Foz do Iguaçu microregion, in Paraná*

*La centralidad del “PDE” y del “PAR” en el acceso a la política educativa: la experiencia en gestión de la microrregión de Foz do Iguaçu, en Paraná*

---

JOÃO JORGE CORREA

**Resumo:** Análise dos procedimentos de gestão educacional das secretarias de educação dos municípios da microrregião de Foz do Iguaçu a partir da sua adesão ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), por intermédio do Plano de Ações Articuladas (PAR). A metodologia pautou-se no estudo dos documentos da política educacional do Ministério da Educação, no levantamento de dados dos municípios analisados e em entrevistas semiestruturadas. A pesquisa mostrou a política educacional na dinâmica da microrregião e os avanços em relação as suas formas anteriores e os limites das formas atuais.

---

**Palavras chave:** política educacional; gestão escolar; PDE/PAR.

**Abstract:** Analysis of the management procedures by municipal departments of education throughout the region of Foz do Iguaçu as of its adherence to Brazil's Education Development Plan through the Concerted Actions Plan. The methodology was based on the study of educational policy documents by the Department of Education, data surveys conducted in the municipalities analyzed and semi-structured interviews. Research showed the educational policy within the dynamics of the micro region, as well as the progress against its previous forms and the limitations of its current forms.

---

**Keywords:** educational policy; school management; PDE/PAR.

**Resumen:** El análisis de los procedimientos de gestión educacional de las secretarías de educación de los municipios de la microrregión de Foz do Iguaçu, desde su adhesión al Plan de Desarrollo de la Educación (PDE), a través del Plan de Acciones Articuladas (PAR). La metodología se basó en el estudio de los documentos de la política educacional del Ministerio de Educación, en el levantamiento de datos de los municipios analizados y en entrevistas semi estructuradas. La investigación mostró la política educacional en la dinámica de la microrregión y los avances en relación a las formas anteriores y los límites de las formas actuales

---

**Palabras clave:** política educacional; gestión escolar; PDE/PAR.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo é a síntese de uma fração da pesquisa realizada durante o estágio de pós-doutorado, cujo objeto de estudo foi a gestão da política educacional nos municípios da microrregião de Foz do Iguaçu a partir da implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) no contexto do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Trata-se de uma pesquisa extensa, com grande diversidade de dados estatísticos e depoimentos, cujo objetivo central foi compreender os procedimentos de gestão adotados e desenvolvidos nos municípios integrantes da microrregião aqui apontada como foco do estudo. Trazemos a público a porção do estudo que tratou do PDE e do PAR, as reações e impactos nas redes de ensino e seus respectivos municípios, bem como os entraves que a dinâmica de uma política de cunho centralizado em seu controle e descentralizada em suas ações evidenciou quando colocada em realidade.

Apresentamos o contexto da região e os municípios que a integram, a ideia do PDE como elemento articulador da política educacional nacional e o PAR em sua centralidade na perspectiva da gestão escolar.

## O CONTEXTO DA MICRORREGIÃO DE FOZ DO IGUAÇU

O Estado do Paraná ocupa nacionalmente o 6º lugar com uma população de 10.266.737 habitantes, representando 5,53% do total nacional. Deste conjunto populacional, mais de 80% residem no meio urbano<sup>1</sup>.

O Paraná está dividido em 10 mesorregiões e estas em 39 microrregiões, que totalizam os 399 municípios do Estado. A região definida para estudo nesta pesquisa é a microrregião de Foz do Iguaçu, localizada no conjunto da mesorregião Oeste paranaense, sendo a terceira no Estado em termos populacionais, bem como em relação ao índice médio do IDH na mesorregião. É composta pelas microrregiões de Cascavel (18 municípios), Toledo (21 municípios) e Foz do Iguaçu. Na microrregião de Foz do Iguaçu tem-se os seguintes municípios: Céu Azul, Foz do Iguaçu, Itaipulândia, Matelândia, Medianeira, Missal, Ramilândia, Santa Terezinha de Itaipu, São Miguel do Iguaçu, Serranópolis do Iguaçu, Vera Cruz do Oeste<sup>2</sup>. Os municípios de Céu Azul e Vera Cruz do Oeste compõem a microrregião política de Foz do Iguaçu, todavia são integrantes do Núcleo Regional de Educação de Cascavel, diferentemente dos outros nove municípios,

---

1 <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000>

2 <http://www.ipardes.gov.br/>

que fazem parte do Núcleo Regional de Educação de Foz do Iguaçu. O argumento para mudança de Núcleo baseia-se na distância física dos municípios em relação às respectivas sedes dos NRE's.

## O PDE COMO ARTICULADOR DA POLÍTICA EDUCACIONAL

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) é lançado em 2007 e tem como centralidade a ideia do aprimoramento da qualidade do ensino, com ênfase no investimento na educação básica, profissional e superior. Para atingir este propósito, desenvolve ações no sentido de envolver a comunidade escolar e a sociedade em geral. A tese é a de permanência e sucesso. A intenção é diminuir as desigualdades educacionais, organizando os três níveis de educação e elevando os investimentos.

Para o MEC, o PDE se afirma nos seguintes aspectos: na visão sistêmica da educação, na territorialidade, no desenvolvimento, no regime de colaboração, na responsabilização e na mobilização social. Os programas que integram o PDE distribuem-se a partir de quatro eixos: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização (BRASIL, MEC, 2007).

A partir da análise dos documentos elaborados pelo MEC para o PDE, Saviani (2007) destaca os elementos e as ações planejadas. A educação básica abrange 17 ações (12 globais e 5 específicas aos níveis de ensino) e o ensino superior 5 ações. As demais modalidades de ensino também foram contempladas: a educação de jovens e adultos, a educação especial e a educação tecnológica e formação profissional.

Segundo o MEC, o PDE representa uma visão sistêmica de educação para o Brasil que, na perspectiva governamental, significa promover políticas que integrem os diversos níveis de educação, ou seja, tratar os três níveis de ensino de maneira igualitária e integrada (BRASIL, MEC, 2007). O PDE pauta sua criação no IDEB, o qual considera os resultados da Prova Brasil e os indicadores do Censo Escolar.

Todavia, historicamente, o Estado brasileiro se baseia muito mais na elaboração e discussão das políticas públicas na esfera federal, a partir de ações mais centralizadas e desconcentradas do que descentralizadas. Esta prática de transferir responsabilidade sem a respectiva tomada de decisão encobre o caráter impositivo da política pública. O próprio termo de adesão ao PDE indica o centralismo, pois caso a secretaria municipal da educação não o assine poderá encontrar dificuldades para o financiamento dos programas educacionais em sua rede de ensino. Os dados coletados através das entrevistas indicaram alguns elementos para reflexão acerca das relações que se estabelecem entre a esfera

federal e os municípios. Um destes tem a ver com a ingerência da classe política local para “facilitar” ou “agilizar” o acesso aos recursos financeiros.

O PDE, mesmo com todo o aporte de recursos anunciados, ainda está distante de promover a inclusão escolar e garantir efetivamente a igualdade de direitos para as famílias e seus filhos. Esta dificuldade para romper a barreira do discurso e da boa vontade certamente relaciona-se com a ausência de uma ruptura com os pressupostos neoliberais de governos anteriores.

Neste sentido, as não tão novas expressões do glossário das políticas educacionais se evidenciam: a equidade, a qualidade, a avaliação, a mobilização e os padrões mínimos a serem atingidos pelas redes de ensino e pelos profissionais da educação.

## O PAR E A CENTRALIDADE DA GESTÃO ESCOLAR

O contato com as secretarias de educação da microrregião indicou a centralidade do Plano de Ações Articuladas (PAR) no planejamento e desenvolvimento de ações de gestão no âmbito da política educacional. Além de todo o aparato legislativo que lhe promove suporte jurídico, pode-se afirmar que a política educacional atual está alicerçada em três elementos fundamentais: o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e o Plano de Ações Articuladas (PAR).

Esta conjugação de planos e ações busca estabelecer um regime de colaboração com os municípios e as comunidades escolares pautado na orientação política e técnica com o objetivo principal de melhoria dos indicadores educacionais. Para fins de elaboração do PAR e de ter acesso aos programas integrantes do PDE, os municípios elaboram minucioso diagnóstico da sua realidade educacional e registram os dados em um ambiente virtual (Sistema de Monitoramento do MEC – SIMEC). De acordo com o Ministério da Educação, todos os municípios que elaboram o PAR estão habilitados e podem receber assistência técnica e financeira.

Dentre os documentos que orientam o correto preenchimento do PAR, o instrumento de campo é o que merece especial cuidado por parte do gestor municipal, pois a partir deste são fornecidas as informações quantitativas e qualitativas da rede escolar. A primeira parte deste documento consiste na informação de dados gerais das escolas. O MEC os denomina de “elementos pré-qualificados”. A segunda está baseada em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos. As dimensões são pontuadas a partir de indicadores, em função das informações registradas pelo

gestor e sua equipe técnica. O resultado destes indicadores direciona as ações do MEC em relação à rede escolar do município. A terceira parte do preenchimento do PAR é a sistematização das informações. É a síntese das informações. Nesta fase, são geradas as pontuações em cada dimensão da segunda parte, bem como a argumentação e exposição de motivos, a fim de demandar investimentos.

Ao concluir o lançamento dos dados da rede escolar e das informações de âmbito municipal, o gestor educacional e o MEC terão à sua disposição um relatório com os seguintes dados que servirão de base para a implantação de ações pedagógicas e administrativo-pedagógicas: 1) Síntese por indicador, 2) Síntese da dimensão, 3) Síntese do PAR, 4) Termo de Cooperação e, 5) Liberação dos recursos<sup>3</sup>.

Ao final do preenchimento do documento central do PAR, são geradas diretrizes que servirão de referência na orientação e nos rumos da política educacional dos municípios da microrregião estudada. Por se tratar de extensos dados, definiu-se pela sua exposição quantitativa, tomando como referência a “síntese da dimensão”, a “síntese do PAR” e os programas e ações liberados no “termo de cooperação”. Neste texto, a reflexão centra-se na dimensão Gestão Educacional.

---

3 <http://simec.mec.gov.br>

O quadro mostra a pontuação dos municípios na “síntese da dimensão do PAR”, bem como as ações e atividades liberadas na condição de Assistência Técnica a partir dos Termos de cooperação entre Prefeituras e o MEC.

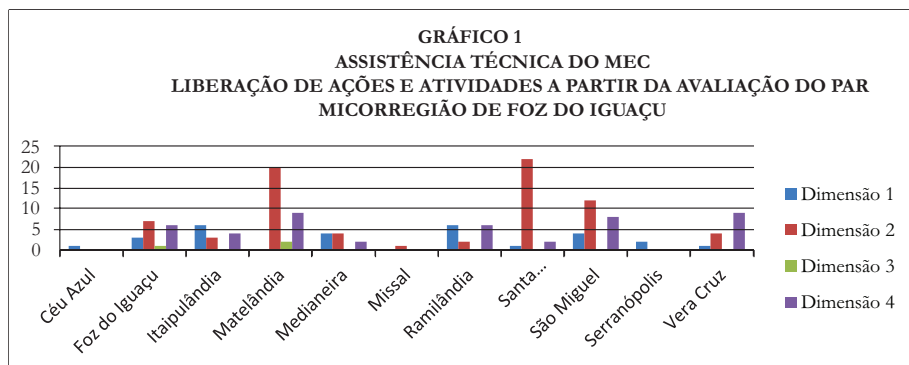
**Quadro 1 - Pontuação dos Municípios da Microrregião de Foz do Iguaçu Síntese da Dimensão do PAR**

MUNICÍPIOS	ADESÃO	ASSISTÊNCIA TÉCNICA/DIMENSÕES																			
		GESTÃO EDUCACIONAL					FORMAÇÃO DE PROFESSORES					PRÁTICAS PEDAGÓGICAS					INFRA ESTRUTURA				
		PONTUAÇÃO					PONTUAÇÃO					PONTUAÇÃO					PONTUAÇÃO				
		4	3	2	1	N	4	3	2	1	N	4	3	2	1	N	4	3	2	1	N
Céu Azul	SET/09	17	2	0	1	0	9	0	0	0	1	7	0	0	0	1	13	1	0	0	0
Foz do Iguaçu	DEZ/09	4	7	6	2	1	4	0	1	3	2	4	1	3	0	0	0	5	9	0	0
Itaipulândia	JAN/10	7	3	2	8	0	5	2	0	1	2	4	2	1	0	1	3	3	7	1	0
Matelândia	OUT/09	4	7	3	0	6	3	2	2	1	2	0	5	2	1	0	0	2	12	0	0
Medianeira	AGO/09	11	2	1	2	4	6	1	0	1	2	8	0	0	0	0	3	7	2	1	1
Missal	DEZ/09	13	2	1	2	2	2	4	0	2	2	4	0	1	2	1	0	11	1	2	0
Ramilândia	SET/09	12	2	2	2	2	5	1	0	1	3	7	0	0	0	1	10	1	1	2	0
Santa Terezinha	SET/09	11	5	2	2	0	3	1	3	1	2	5	2	1	0	0	1	7	6	0	0
São Miguel	JUL/09	7	7	6	0	0	2	2	4	0	2	2	4	1	0	1	1	2	10	1	0
Serranópolis	SET/09	16	2	0	2	0	6	2	0	0	2	6	2	0	0	0	7	4	0	2	0
Vera Cruz	DEZ/09	17	1	0	2	0	5	2	1	0	2	8	0	0	0	0	2	0	11	1	0

N = Não se aplica - ATM = Assistência Técnica do MEC (Número de programas liberados para desenvolvimento no âmbito municipal). Em destaque as colunas que representam indicadores de alerta, ou seja, que carecem de um plano de ações imediato.

Fonte: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico>

A liberação da Assistência Técnica para os municípios a partir das suas pontuações na consolidação das informações da rede escolar no PAR está representada no Gráfico 1.



Fonte: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico>

Na dimensão gestão educacional, uma parte das ações previstas estão direcionadas para o redimensionamento dos procedimentos de gestão escolar, estimulando e/ou revitalizando processos de participação da comunidade escolar até então pouco valorizados pelos gestores municipais. Entre estas ações, estão iniciativas para capacitação de conselheiros, a fim de criar Conselhos Municipais de Educação. Poucos municípios da microrregião possuem Conselhos e a eleição para diretores não está presente em todas as redes.

Destaca-se, também, ações voltadas para a qualificação das equipes das secretarias municipais de educação, capacitação de professores para o desenvolvimento e reformulação do projeto político pedagógico, capacitação de professores a fim de lidar com planejamento e micro planejamento, com questões relacionadas à diversidade cultural e direitos humanos, capacitação de professores para lidar com avaliação e currículo escolar, aperfeiçoamento de diretores escolares na perspectiva da gestão democrática e capacitação de equipes da secretaria a fim de lidar com a análise e implementação de planos, políticas e programas escolares<sup>4</sup>.

4 <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico>

A seguir, observam-se as ações e as atividades na dimensão “gestão educacional” liberadas via PAR para desenvolvimento nos municípios.

## Quadro - 2

MUNICÍPIO	AÇÕES E ATIVIDADES EM GESTÃO EDUCACIONAL (PDE/PAR)
Céu Azul	Capacitar quatro conselheiros, para formação dos demais conselheiros municipais, pelo Pró-Conselho (Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais).
Foz do Iguaçu	a) Capacitar 99 servidores da SME, para formação de conselheiros escolares pelo Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares; b) Disponibilizar 1 kit(s) de material informativo, para qualificação da equipe da SME, pelo SECAD - Programa Mais Educação (kit informativo); c) Capacitar 1300 professores cursistas, para desenvolver e implementar o Projeto Político Pedagógico, pela Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Aperfeiçoamento - Currículo e Avaliação.
Itaipulândia	a) Capacitar 1 gestor municipal pelo Pradime - Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação; b) Construir juntamente com a SME 1 documento(s) com propostas de reordenamento de rede, pelo Programa Microplanejamento Educacional; c) Capacitar 4 servidores da SME, para formação dos demais servidores da SME, pelo Programa Nacional de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes; d) Capacitar 4 diretores em curso de especialização, pelo Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica; e) Capacitar 4 conselheiro(s), para formação dos demais conselheiros municipais, pelo Pró-Conselho - Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação; f) Capacitar 3 servidores da SME, para formação de conselheiros escolares pelo Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.
Matelândia	O município não definiu ações para a dimensão gestão educacional.
Medianeira	Capacitar 2 servidores da SME, para formação de conselheiros escolares, pelo Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares; b) Capacitar 4 conselheiro(s), para formação dos demais conselheiros municipais, pelo Pró-Conselho - Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação; c) Disponibilizar recursos financeiros para 3 unidade(s) escolares, para aplicação em projetos decorrentes do PDE Escola - Plano de Desenvolvimento da Escola; d) Capacitar 2 servidores da SME em metodologia de planejamento na escola, pelo PDE Escola - Plano de Desenvolvimento da Escola.
Missal	O município não definiu ações para a dimensão gestão educacional.

continua



Ramilândia	Capacitar 2 servidores da SME, para formação dos demais servidores da SME, pelo Programa Nacional de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes; b) Capacitar 3 conselheiro(s), para formação dos demais conselheiros municipais, pelo Pró-Conselho - Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação; c) Capacitar 8 servidores da SME, para formação de conselheiros escolares, pelo Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares; d) Capacitar 4 professores cursistas, para desenvolver e implementar o Projeto Político Pedagógico, pelo Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Aperfeiçoamento - Currículo e Avaliação; e) Disponibilizar 1 kit(s) de material para capacitação da equipe da secretaria municipal de educação para o desenvolvimento de ações voltadas para a diversidade e os direitos humanos, pela SECAD - Direitos Humanos; f) Capacitar 2 servidores da SME em metodologia de planejamento na escola, pelo PDE Escola - Plano de Desenvolvimento da Escola.
Santa Terezinha	Capacitar 4 servidores da SME, para formação dos demais servidores da SME, pelo Programa Nacional de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes.
São Miguel	Construir juntamente com a SME 1 documento(s) com propostas de reordenamento de rede, pelo Programa Microplanejamento Educacional; b) Capacitar 4 conselheiro(s), para formação dos demais conselheiros municipais, pelo Pró-Conselho - Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação; c) Capacitar 18 diretores em curso de aperfeiçoamento, pelo Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Aperfeiçoamento - Diretores Escolares; d) Capacitar 4 servidores da SME, para formação dos demais servidores da SME, pelo Programa Nacional de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes.
Serranópolis	Capacitar 4 conselheiro(s), para formação dos demais conselheiros municipais, pelo Pró-Conselho - Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação; b) Capacitar 4 servidores da SME, para formação dos demais servidores da SME, pelo Programa Nacional de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes.
Vera Cruz	Capacitar 3 diretores em curso de especialização, pelo Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica.

Fonte: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico>

No conjunto de ações direcionadas para a melhoria e o aprimoramento da gestão escolar nos municípios da microrregião de Foz do Iguaçu, vinculadas ao PDE, destacam-se as seguintes: Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais, Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, Programa Mais Educação, Programa Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação, Programa de Microplanejamento Educacional, Programa Nacional de Avaliação e Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes, Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica, Programa PDE Escola e Programa SECAD Direitos Humanos.

As considerações a seguir fundamentam-se a partir das entrevistas com os gestores locais das redes de ensino dos municípios da microrregião de Foz do Iguaçu. Foi a partir destas entrevistas que foi percebida a necessidade de tratar, ainda de forma preliminar, do Plano de Ação Articulada (PAR) do MEC. A constatação se dá no momento em que se torna recorrente, no depoimento dos gestores, as dificuldades por eles encontradas ao lidar com o PAR. Estes problemas se agravam ainda mais por se tratar de um momento de mudanças no comando da gestão do município e de alterações em algumas secretarias de educação.

Abordaram-se questões mais voltadas para os procedimentos de gestão adotados em relação à implantação das políticas educacionais advindas do MEC, tais como, a maneira como se percebe as políticas educacionais e o acesso às mesmas, as dificuldades encontradas na rotina da gestão escolar, as ações desenvolvidas na rede a fim de melhorar a qualidade do ensino, os procedimentos adotados em relação à avaliação em larga escala, as ações especificamente direcionadas para o aprimoramento dos mecanismos de gestão escolar e democratização das relações de poder, entre outros temas que conduziram o diálogo com os gestores das redes de ensino da microrregião.

Em relação à constituição de um sistema de ensino próprio, constatou-se um baixo interesse dos gestores pela sua implantação, mas eles também destacaram que nem as gestões anteriores tiveram esta preocupação. Um dos argumentos é que possuem um número tão reduzido de escolas que sequer poderiam promover tal iniciativa. Por outro lado, os municípios que poderiam fazê-lo, como, por exemplo, Foz do Iguaçu e Medianeira, fazem referência à experiência do município de Toledo que possui sistema de ensino e vem encontrando muitas dificuldades na sua administração. Entretanto, Foz do Iguaçu não descarta promover uma discussão sobre o tema se, em algum momento, esta surgir a partir da comunidade escolar, pois é quase que inevitável, é uma tendência, que o município logo dê início a este debate.

Por outro lado, observou-se que, ao invés de incentivar e estimular o debate para a criação de um sistema de ensino, os gestores vêm empenhando-se para a implantação dos Conselhos Municipais de Educação. Assim, exceto Missal, Serranópolis do Iguaçu e São Miguel do Iguaçu, que já possuem Conselhos em funcionamento e atuantes, os demais municípios ainda estão na fase de tramitação, na Câmara de Vereadores, do projeto de lei para a sua criação. Em relação aos Conselhos de Merenda Escolar e do FUNDEB, os mesmos são bem ativos e atuantes em todos os municípios, inclusive os conselhos escolares.

A eleição para diretores também é um elemento que merece destaque no depoimento dos gestores. Dentre os municípios pesquisados, somente um não

possui eleição direta para diretor escolar ainda, mas já tramita na Câmara um projeto de lei e a intenção é implantar as eleições. No município de Missal, os diretores do ensino fundamental são eleitos, mas no Centro de Educação Infantil ainda permanece a escolha por parte da secretaria de educação, entretanto a intenção é que, no próximo pleito, já ocorram eleições. Ainda que se trate de experiências muito recentes, de menos de uma década, outras com apenas dois ou três anos, pode-se notar certa preocupação em estimular e preservar formas mais democráticas de escolha dos dirigentes escolares. Em Foz do Iguaçu, as eleições para diretores começaram em 1993, todavia, a cada ano, vem diminuindo o número de candidatos.

Um sério problema é a questão do transporte escolar. Apesar de o município receber recursos e até mesmo veículos, os mesmos são insuficientes. Todos os municípios são responsáveis pelo transporte escolar dos alunos da rede estadual de ensino e este efetivo é muito maior que os alunos da rede municipal. Os gestores enfatizaram que oferecem um transporte de qualidade e seguro, mas que a contrapartida do Estado é irrisória. O município de Missal, por exemplo, atende 21 linhas rurais, e gasta uma quantia incomparável com a dos recursos enviados pelo estado.

O espaço físico é um grande problema para a quase maioria dos municípios, problema este que tende a se agravar com a implantação do 5º ano do Ensino Fundamental. Alguns municípios sequer possuem salas disponíveis para atender o 5º ano. Além disto, a situação do espaço físico e do número de salas de aulas se agrava, quando algumas escolas particulares começam a perder alunos para a rede pública. Os gestores apontam grandes entraves burocráticos e financeiros para a construção de novas salas e/ou escolas.

O FUNDEB e a possibilidade para alguns municípios de “devolução de recursos” atormentam os gestores. Tem-se município que “devolve” valores elevados anualmente, enquanto para outros o recurso mal dá para pagar os professores. Um dos gestores indicou um agravante que é o fato de perder matrícula de forma vertiginosa em função do êxodo das famílias para outras cidades em busca de melhores condições de trabalho e de vida, bem como a redução do número de filhos.

Mas não é apenas o FUNDEB e a oscilação da taxa de matrícula que preocupa os gestores educacionais. Outro elemento que vem gerando grande desconforto é a relação entre acesso aos programas do MEC via PAR e as taxas de IDH e IDEB. Municípios com IDH e IDEB elevados podem ser um problema para o financiamento das políticas educacionais, pois acabam se tornando um empecilho. É uma contradição que os gestores apontam, pois alguns não conseguiram cadastrar as escolas da rede no PDE e no PAR devido ao índice mais elevado no IDH e no IDEB.

A experiência concreta com o PAR é algo intrigante para os gestores. Alguns relataram experiências em limites diversos: desde o desleixo do preenchimento do PAR pela gestão anterior, que perdera as eleições municipais, até equipes bem organizadas e atentas aos seus detalhamentos, tanto na gestão anterior quanto na atual. O caso extremo de descompasso político se deu em dois municípios em que houve “certo descuido” no lançamento das informações sobre o município e a infraestrutura da rede escolar no formulário eletrônico do PAR. Esta situação gerou, para os municípios envolvidos, um problema muito sério, pois não conseguiam cadastrar-se em ações de infraestrutura, mesmo sendo esta a sua maior necessidade. A gestão anterior colocara o município numa condição não condizente com a realidade.

Neste conjunto de entraves e dificuldades, a inserção dos municípios da microrregião se dá através da captação de recursos por intermédio do Proinfância e do Proinfo, notadamente. Entretanto, há ainda muita dificuldade em lidar com a forma de conduzir a implantação dos programas nas escolas.

Em relação à existência de um Plano Municipal de Educação, somente dois municípios o possuem aprovado, outros se encontram em trâmite na Câmara dos Vereadores e outros sequer se dedicaram à sua discussão e elaboração. O Plano de Cargos e Salários também está presente na realidade de poucos municípios, mas percebe-se uma preocupação em elaborá-los. Não é raro o processo de cadastramento no PAR ser conduzido por uma empresa de assessoria educacional, gerando um completo desconhecimento da forma como sua elaboração foi construída.

É comum, em alguns municípios, a realização de parcerias com a iniciativa privada a fim de complementar os recursos públicos insuficientes para dar andamento à política educacional municipal. É o caso de uma empresa do ramo fumeiro, que doou cem mil reais para a construção de uma biblioteca e uma sala de informática com maiores dimensões. A interferência de deputados da região também está presente como mecanismo de intermediação junto ao MEC para liberação de recursos através de emendas parlamentares. Mas também encontramos situações inversas: políticos que se dedicavam a interferir negativamente no processo de destinação de recursos para a rede escolar.

Apesar de a base de dados do INEP ser fartamente consultada pela secretaria de educação e estimulada por esta nas unidades escolares, uma das queixas mais recorrentes dos gestores locais é a dificuldade de equacionar problemas da rotina administrativa e pedagógica nas redes de ensino perante o MEC. A comunicação com o MEC não é eficiente, é demorada.

Quanto ao relacionamento dos gestores das redes de ensino com as escolas, foi possível depreender que existe um esforço em promover discussões

coletivas acerca dos rumos da educação municipal, bem como da região. São comuns as reuniões não apenas na sede da secretaria de educação, mas nas próprias escolas, envolvendo a comunidade local ou em reuniões ampliadas com escolas mais próximas. Também é comum os gestores circulararem entre os municípios da microrregião, a fim de trocar experiências e conhecer as adversidades e formas de gestão da política educacional. Muitas destas reuniões, notadamente as de caráter mais pedagógico, são acompanhadas por equipes multidisciplinares com profissionais de várias escolas apoiando a escola, os professores, alunos e famílias.

Ainda sobre a ideia das articulações entre os municípios da microrregião de Foz do Iguaçu, importa registrar a presença da AMOP (Associação dos Municípios do Paraná) como elemento congregador dos municípios da região oeste do Paraná. No caso específico da microrregião em estudo, e das outras duas também (Cascavel e Toledo), a presença da AMOP, no tocante à área educacional, ocorre principalmente nas áreas e atividades relacionadas à formação continuada de professores e servidores técnicos e administrativos, bem como dos próprios gestores educacionais, na perspectiva macro (secretarias de educação) e na micro (unidades escolares). O principal elemento articulador está no âmbito pedagógico e se dá pela presença do chamado Currículo da AMOP, que segue as diretrizes centrais do Currículo Básico do Paraná.

Depreende-se um movimento, no sentido mais coletivo, que vem se fortalecendo através de ações pontuais de consolidação da autonomia em cada município. Alguns mais dependentes de apoios e estímulos externos, outros mais independentes internamente.

Em caráter conclusivo, destacam-se alguns elementos que merecem ainda um maior aprofundamento empírico, por conta das possíveis consequências que possam acarretar para as secretarias de educação e suas respectivas redes ou sistemas de ensino. Quando a gestão anterior derrotada nas eleições municipais não adota uma postura correta ao lançar os dados educacionais e econômicos no sistema que promove acesso ao PAR, inviabilizando a disponibilização de programas do PDE e seu aporte de recursos, pode tornar o município refém de um segmento da classe política que usa a educação como moeda de troca em suas relações políticas, a fim de obter recursos através de emendas parlamentares, ou de acessos mais facilitados aos ministérios.

A prática do inadequado preenchimento do PAR atravancando a política educacional no município também deixa a secretaria da educação à mercê das parcerias público-privado, a fim de angariar recursos para suprir suas necessidades infraestruturais. O PAR pressupõe uma aprendizagem política. A gestão anterior não poderia e nem deveria deixar de colaborar com a gestão seguinte na fase de transição governamental, sob risco de descontinuar todo um processo de consolidação das políticas públicas.

Por se tratar de políticas conduzidas de forma centralizada a situação se agrava mais, pois o MEC, na ampla maioria das vezes, desconhece a realidade das relações de poder no âmbito da política municipal. Ao MEC pouco importa se o PAR não foi preenchido adequadamente ou se a gestão anterior registrou informações desconexas da realidade municipal: não registrou no PAR, não tem acesso ao PDE. Sendo uma dinâmica recente na administração da política educacional e que vem acarretando outra forma de as secretarias de educação se relacionarem com o MEC, ainda há necessidade de aperfeiçoamento deste mecanismo, a fim de aprimorar o acesso à política educacional numa perspectiva mais igualitária.

Enfim, pode-se afirmar que se trata de redes escolares de pequeno e médio porte que dependem quase exclusivamente do aporte de recursos provenientes da União. São municípios que têm muitas dificuldades para lidar com questões relacionadas à política educacional produzida pelo MEC, bem como de equacionar problemas advindos do cadastramento inadequado do PAR. Entretanto, percebe-se um empenho no sentido de equacionar estas questões e buscar na classe política local apoio para a solução dos mesmos. Nota-se um esforço para encaminhar junto à rede escolar procedimentos de gestão visando democratizar as relações entre a secretaria e as escolas, e estas com as comunidades nas quais se inserem.

A busca por melhores resultados nas avaliações em larga escala é algo que carece de um aprofundamento empírico específico e mais consistente, a fim de verificar as contradições indicadas em alguns depoimentos, ou seja, como estimular melhores desempenhos se estes mesmos bons resultados podem se tornar um empecilho no momento de solicitar suporte financeiro junto ao MEC através do PAR? Esta é uma questão que esteve muito presente na pesquisa. Uma hipótese para este problema pode ser encontrada na proposição do MEC de uma política educacional voltada para a equidade, e não para a igualdade. Neste sentido, a equidade não seria uma política para todas as redes ou sistemas escolares, e tão somente para aqueles que carecem de suporte financeiro para atingir o mesmo patamar daqueles que auferiram bons resultados.

É esta relação contraditória que vem produzindo e reproduzindo um desconforto institucional no interior das redes de ensino, no caso, aquelas que foram objeto de investigação neste estudo. Uma relação que encobre outro conjunto de relações que se estabelecem entre o MEC e as secretarias de educação via PAR e PDE, ou seja, relações centralizadoras com uma roupagem descentralizada e encoberta pelo discurso da desconcentração. O que significa dizer que os municípios se submetem a uma política educacional elaborada no centro das tomadas de decisões, em âmbito ministerial, a partir do momento em que ficam sujeitos ao adequado cadastramento de informações das redes

de ensino em um sistema que tenta transmitir a idéia descentralizada de que as secretarias de educação estariam traçando os próprios rumos da sua política educacional. O conjunto relacional se completa com a elevada quantidade de ações documentais e de cadastramento de dados (já informados ao MEC) por parte das equipes técnicas, confirmando uma prática desconcentradora. É neste jogo relacional de ações ora centralizadas, ora descentralizadas, ora desconcentradas, que as secretarias de educação buscam estimular e desempenhar sua autonomia, na tentativa de conquistar melhores desempenhos e oferecer uma educação de melhor qualidade.

## CONCLUSÕES

Por fim, cumpre agregar a este artigo uma breve reflexão em que se parte do pressuposto de que a formulação e a proposição das políticas públicas no Brasil têm como principal marca a centralização nos processos de elaboração, implantação e avaliação, fazendo-se necessário entender de que forma as políticas em educação são incorporadas nas redes de ensino e, também, os mecanismos de gestão construídos para implantá-las. É neste embate entre ações centralizadoras e descentralizadoras que se destaca a importância de uma compreensão mais pormenorizada do PDE e do PAR, e do impacto na maneira como os municípios equacionam seu efeito centralizador, apesar de um discurso pela descentralização.

Compreender o PDE e o PAR é um passo importante para elucidar questões centrais relacionadas às soluções dadas pelos municípios no que se refere à educação. É neste entendimento, e na gestão do PDE, que possivelmente poderemos encontrar um dos maiores problemas das políticas públicas de massa, ou seja, as dificuldades educacionais de um dado município são diferentes em relação a outro e, neste sentido, as soluções mais próximas às vezes podem divergir da proposição da política nacional, o que acarreta sérios problemas políticos e econômicos para os municípios.

Porém, esta não é uma questão fácil de equacionar, pois não podemos esquecer que municípios de menor porte são extremamente dependentes do governo federal, tanto no que diz respeito ao aporte de políticas públicas quanto no elemento financeiro que promove a sua sustentabilidade. É neste debate que a presença do PAR pode se tornar um elemento impulsionador ou de entrave para a implantação de programas federais no âmbito municipal. Esta questão tende a se agravar na medida em que contribui para a complexidade da rede dos jogos de poder que se instalam nas relações entre as instâncias federal, estaduais e municipais. Em alguns momentos da história da gestão da política educacional brasileira, esta ingerência está tão presente que interfere na implantação das

políticas públicas na esfera municipal.

Encontramos em Werle (2005) uma passagem onde a autora nos informa que esta complexa rede de poderes constitui-se, em última instância, nas próprias “forças conflitantes que emergem no interior do Estado capitalista e obstaculizam o funcionamento de suas instituições, levando-as, contraditoriamente, a produzir opostos” (WERLE, 2005, p. 13).

A análise de Werle fortalece o argumento, pois [...] “suas contradições se evidenciam nas estruturas que engendram espaços em que indivíduos, grupos e instituições, situados em posições diferentes, se articulam, negociam e competem pelo poder” (WERLE, 2005, p. 13). E, evidentemente, nos municípios onde não encontramos grupos e instituições politicamente organizados, associações e sindicatos de professores e profissionais da educação efetivamente atuantes, vereadores com autonomia política e prefeitos com respaldo político da sociedade local para angariar fundos econômicos para a cidade, certamente as políticas gestadas no âmbito federal, e reproduzidas na esfera estadual, encontrarão terreno fértil para se impor como a única possibilidade para a condução dos problemas vivenciados pelos munícipes.

Para se compreender a política educacional brasileira é preciso um entendimento prévio do seu próprio movimento. Assim entendido, considera-se que deva ser analisada no contexto em que é produzida e, no que se convencionou chamar de sistema educacional brasileiro. Ao olhar para a história recente da política educacional, percebe-se um divisor entre planos e ações de grande vulto e pouca efetividade e o seu oposto, isto é, planos e ações de grande vulto e ações efetivamente concretas e propulsoras de mudanças visíveis no cenário educacional brasileiro. É um cenário de muitas transformações, constata-se uma maior abertura para influências internacionais que nem sempre condizem com as propostas enunciadas, mas que começam a mostrar novos rumos para a política educacional do país. Entretanto, construir uma educação de qualidade para todos os brasileiros é uma tarefa árdua, cuidadosa e de todos os dias, o que vai muito além de planos, reformas e projetos.



## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação**, 2007.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 (Especial), p. 1231-1255, out. 2007.

WERLE, F. O. C. **O nacional e o local: ingerência e permeabilidade na educação brasileira**. Bragança Paulista (SP): Editora Universidade São Francisco, 2005.

[http://www.ipardes.gov.br/pdf/mapas/base\\_fisica/relacao\\_mun\\_micros\\_mesos\\_parana.pdf](http://www.ipardes.gov.br/pdf/mapas/base_fisica/relacao_mun_micros_mesos_parana.pdf) (Acesso em nov. 2010).

<http://www.mec.gov.br> (Acesso em nov. 2010).

<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico> (Acesso em nov. 2010).

[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=157:como-elaborar-o-par&catid=98:par-plano-de-acoes-articuladas&Itemid=174](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=157:como-elaborar-o-par&catid=98:par-plano-de-acoes-articuladas&Itemid=174) (Acesso em nov. 2010).

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/universo.php?tipo=31o/tabela13\\_1.shtm&uf=41](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/universo.php?tipo=31o/tabela13_1.shtm&uf=41) (Acesso em nov. 2010).

---

**JOÃO JORGE CORREA** é doutor em Educação pela UNESP, Campus de Marília, e professor do curso de Pedagogia e do Programa Interdisciplinar de Pós-Graduação “Sociedade, Cultura e Fronteiras” da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE, Campus Universitário de Foz do Iguaçu.  
E-mail: joaojorgecorrea@gmail.com

*Recebido em janeiro de 2013*

*Aprovado em março de 2013*